

Dominique Lorrain

# LA BANQUE MONDIALE TELLE JANUS

EXPÉRIENCES D'ÉTUDES EN CHINE

La Banque mondiale est une organisation où la langue de travail, qu'on le veuille ou non, est l'anglais et le phénomène s'étend avec l'arrivée de cadres de pays émergents formés aux États-Unis. La langue véhicule ses modes de pensées, ses références, ses *reading lists*. Une partie de la pensée française y devient provinciale. Pour quelques-uns, ce classement dans un statut de pays de deuxième rang est difficile à accepter d'autant que se combine une deuxième critique. La Banque reste associée aux politiques néo-libérales reposant sur le rééquilibrage des fondamentaux macro-économiques (équilibre des budgets publics, maîtrise de l'inflation), sur l'association des capitaux privés (politiques dites de privatisation), et sur des politiques de vérité des prix qui conduisent à une tarification de biens autrefois « gratuits ». Mais l'étaient-ils vraiment pour tous ?

La Banque mondiale est-elle ce banquier international qui impose avec le FMI les politiques d'ajustement puis de dérégulation, politiques qui pèsent lourdement sur les catégories sociales les plus modestes ? C'est une caricature qui ne retient qu'une partie des actions conduites.

La Banque mondiale c'est d'abord une grande institution internationale dont les politiques ont accompagné les défis de chaque période : la reconstruction de l'Europe dans les années cinquante ; les programmes de développement des pays sous-développés dans les années soixante – soixante-dix, principalement centrés sur les questions rurales. Dans les années quatre-vingt, la prise de conscience de l'inéluctable montée du phénomène urbain a conduit à des programmes tournés vers les infrastructures. Il se trouve que cette dernière révision stratégique, le déploiement vers l'urbain, a eu lieu en pleine marée d'équinoxe du libéralisme, de sorte qu'au début l'insistance a plus été mise sur les privatisations, le respect de facteurs de marchés, que sur les autres facteurs de réforme dont la prise en compte s'est imposée plus tard : importance des cadres institutionnels (*institutional framework*), des conditions préalables à l'action (*preliminary conditions*), des processus d'apprentissage (*capacity building & learning process*).

La Banque mondiale, c'est aussi une institution riche de la diversité de ses membres aux statuts et aux

trajectoires divers. On y rencontre des administrateurs politiques qui représentent leur pays et font de l'intelligence. C'est une institution qui compte une belle densité d'économistes, rompus à l'analyse micro. La Banque est riche aussi de ses responsables de projets, spécialistes de zones, fins connaisseurs des équilibres de chaque pays ; les « Chicago boys » sont bien loin. Ce sont aussi des consultants qui tournent d'un pays à l'autre ; ils colportent la vulgate et répètent le message du bien gouverner de Minsk à Shanghai. Ils me rap-



Wanxian, aux deux-tiers submergée à partir de 2007.

pellent ceux de la Caisse des dépôts et consignations au temps de l'urbanisme flamboyant, lorsqu'ils circulaient de Marseille à Rennes, de Lyon à Lille pour enseigner à nos élites locales le « bon » urbanisme, avec le résultat que l'on sait.

Ce parallélisme conduit à une question, la Banque mondiale est-elle seulement une banque ? Elle l'est sans doute comme la CDC dans le paysage français. Elle joue à l'encontre des pays émergents le même rôle que cette dernière vis-à-vis des collectivités locales dans la France des années soixante et soixante-dix. La Banque mondiale fait plus que prêter de l'argent, elle impulse

*Les Annales de la Recherche Urbaine* n° 86, 0180-930-VI-00/86/p. 101-110 © METL.



Chongqing au confluent du Yantsé et la Jialing.

de grands projets de développement. De sorte que ses responsables manient autant le langage de la politique économique que celui des *return on equity*. Elle est plus une Institution qu'une organisation.

Pour ces raisons rapidement évoquées la Banque mondiale ne peut être enfermée dans une formule, un jugement définitif. *Ad minimum*, elle oscille entre deux polarités. D'un côté, ses équipes confrontées au montage réel d'opérations se rendent compte que le monde est complexe, riche et divers et que la solution des problèmes ne se réduit pas à l'application d'une recette magique, néo-libérale. D'ailleurs, les faits se sont chargés de l'opération vérité. Appliquées aux pays émergents, à ceux de l'ex-URSS et à ses satellites, les idées de « Chicago » se sont révélées un peu courtes, voire même dangereuses. En recommandant à ces pays de passer directement à une économie de

marché dérégulée, les conseillers ont voulu leur faire franchir deux obstacles à la fois : passer d'une économie peu monétarisée à une économie de marché, abandonner une forme d'organisation autour de grandes firmes publiques, verticales et intégrées au profit d'une structure plus atomistique. Ce faisant ils mésestimaient le poids des habitudes, comme le temps qu'il faut pour réformer des institutions. L'économie ne se réduit pas à sa composante macro ; les marchés ne se réduisent pas seulement à un équilibre offre/demande. Ou plutôt, les marchés ne relèvent pas d'une génération spontanée, leur bon fonctionnement suppose tout un appareillage complexe, très largement institutionnel, naturel et invisible quand il fonctionne, et terriblement pénalisant quand il fait défaut.

Depuis très longtemps, en travaillant dans les pays émergents et en particulier pour les grands projets d'infrastructures qui supposent une certaine stabilité des cadres d'action, tant les engagements impliquent le long terme et sont financièrement élevés, la Banque mondiale a rencontré l'épaisseur de tous ces phénomènes. Ses membres savent bien que pour bien faire leur métier de banquier ils ne peuvent faire l'impasse sur cette dimension-là. La nomination il y a quatre ans de l'économiste institutionnaliste Joseph Stiglitz, comme conseiller du Président Wollensohn témoigne de cette préoccupation.

Mais d'un autre côté, dès que l'on quitte le terrain pour circuler dans les forums où il est question des politiques de développement durable et de réformes dans les infrastructures – Conseil mondial de l'eau, Water Day – force est de constater que bon nombre de cadres continuent de véhiculer leur conception du « *one best way* », terriblement simplificatrice et à prétention hégémonique.

La Banque mondiale telle que nous la rencontrons depuis plus de six ans oscille entre ces deux visages : le pragmatisme des équipes de terrain et les certitudes de cadres qui recommandent des schémas tout faits.

À travers le cas de la Chine, nous voudrions montrer que lorsqu'elle intervient pour de grands projets, la Banque mondiale ne peut pas ne pas prendre en compte les spécificités de chaque société où elle intervient. Derrière la rhétorique générale du banquier pointe très souvent le responsable de projet, nécessairement sociologue. Nous voudrions discuter de ce rapport entre le banquier et l'Autre et expliquer pourquoi il lui est plus difficile qu'on le dit d'imposer son point de vue. Dans un tel pays, quand bien même elle voudrait rester totalement banquier qu'elle ne le pourrait. Ce pays est trop différent, trop complexe, trop fier de son histoire pour se soumettre sans résister à une nouvelle doxa. La Chine est le pays émergent où la Banque a les plus grands encours et celui où elle apprend certainement la pensée plurielle.

## Institutions : terra incognita

L'expert occidental se trouve en permanence confronté à la situation suivante ; d'un côté les autorités chinoises – municipales ou nationales – produisent des documents parfaitement cohérents qu'ils présentent avec beaucoup de conviction ; pourtant dès qu'on se penche sur le détail des calculs chaque paramètre peut être sujet à discussion ; la certitude devient probabilité. Réduire les incertitudes, nécessite de nombreuses vérifications et suppose en fait de comprendre comment fonctionne toute une économie publique.

Prenons l'exemple du traitement des eaux usées à Chongqing<sup>1</sup>. Les Chinois ont produit des documents qui concernent les prévisions démographiques, techniques (volumes de rejets, charges d'effluents), d'autres concernant les ouvrages (*tunneling*), mais les questions de finance, de budget, et d'institutions restent en dehors de leur champ de vision. L'économie chinoise des services urbains se situe au temps de Fayol et de Burnham à une époque dirigée par des ingénieurs pour qui l'énoncé de la juste solution vaut résolution du problème. Les Chinois n'ont produit aucun document sur cet aspect de la question. Ils ne voient pas le problème. Ne comprennent pas bien les questions.

Les questions de management témoignent de différences structurelles.

a. Les compagnies des eaux sont pour certaines constituées en société depuis assez longtemps. Toutes ne le sont pas. Elles restent dépendantes du bureau des utilités qui les coiffe.

b. L'eau est le service le plus avancé dans une voie des réformes.

c. La réforme du cadre comptable est récente. La loi de 1993 complétée par un texte de 1998 sur la tarification est loin d'être passée dans les mœurs. Deux des villes étudiées changent à cette date leur méthode. Il n'en reste pas moins que les documents produits demeurent très rustiques : ventes, coûts de fonctionnement et coûts administratifs. On n'a rien de plus détaillé.

Exemple du *compte d'exploitation à Wanxian*. Lors de ma première visite de 1997, aucun interlocuteur n'a mentionné les amortissements comme un poste important du compte d'exploitation général ; mais lorsque nous évoquons cette absence, alors tous nous disent «oui, nous pratiquons les amortissements» en suivant une nomenclature nationale.

Retour à Wanxian un an plus tard, en octobre 1998, rencontre avec la même équipe et le même comptable de la compagnie. Je leur montre les comptes de l'an passé qu'ils ont fini par produire après la mission et qui ont été transmis par fax. Je pose les tableaux sur la table et commente pour fiabiliser l'information sur les grands résultats : recettes d'exploitation, résultats etc. Ces comptes leurs semblent étranges, aucun membre

de la Compagnie des eaux ou du Comité de la construction n'est en mesure de les reconnaître ou de les commenter. Le deputy Director ne sait rien, le comptable de l'an passé n'en sait pas plus ; il pense que les chiffres sont faux et me dit qu'il ne connaît que les chiffres de 1997 et non ceux de 1996. Finalement, il nous dit : «*je n'ai pas produit les données*»<sup>2</sup>. Mais demain ils pourront nous produire un document ; je leur explique que mon but est de comprendre les grandes catégories non le détail des postes ; «ils me répondent qu'il y a deux buts et donc deux budgets en opération et en investissements et concluent : que voulez-vous?»

Le lendemain, discussion de 16 h 30 à 19 h 30 sur les comptes. Effectivement, nos interlocuteurs sont en mesure de fournir dix tableaux cohérents avec les nomenclatures occidentales mais ils ont été produits en automatique par quelqu'un d'extérieur<sup>3</sup> et ils ne savent pas ce qu'il y a dedans. Par exemple le poste intérêts bancaires évolue comme suit (millions de yuan) :

1995	1996	1997	1998	1999	2000
-237	704	65	471	386	3 590

Observons d'abord que la présentation chinoise des comptes inverse les notations -237 mille yuans en 1995 veut dire que la banque a versé cette somme à la Compagnie pour produit de ses dépôts, et inversement 704 mille yuans en 1996 veut dire que la Compagnie a versé cette somme à la banque. Pourquoi cette somme monte-t-elle soudain de près d'un million de yuans entre ces deux années? On me répond immédiatement : en raison du prêt de la Banque ; mais lorsque je fais observer que les ressources banques n'arrivent au mieux qu'en 2000 (ce qui se traduit dans les comptes), plus personne ne sait.

Ils avaient bien compris qu'il était important de faire apparaître un résultat d'exploitation positif, capable de couvrir les futurs frais financiers. Grâce au logiciel de simulation fourni par la Banque mondiale l'exercice devient alors facile et les résultats vont au-delà des espérances. Mais demeure une étrange impression de non-sincérité des comptes. Certains nombres sont trop beaux. Une station de 50,000 m<sup>3</sup>/j financée par la

1. Cette partie a pour origine ma participation au programme Chongqing Urban Environment Project, DRA, confié à la Sogreah dans le cadre d'un financement FASEP. Ma responsabilité a été celle de la conception et de l'écriture du Institutional Strengthening and Training Report, réalisée lors de deux missions d'un mois chacune en novembre 1997 et octobre 1998. Les analyses qui suivent n'ont pas de caractère officiel et n'engagent que leur auteur.

2. Le problème tout de même est que les documents transmis par fax ont été inclus dans le DRA, *Institutional review*, page 31 et supposés présenter une certaine sincérité.

3. Il s'agit d'un consultant chinois nommé par la Banque mondiale pour le programme de formation.

Banque, génère dix fois plus d'amortissements qu'une station de 40 000 m<sup>3</sup> construite par les Chinois en 1996-1997.

*Suite de cette mission à Fuling.* Rencontre officielle avec le Comité de la construction au grand complet, les 13 et 14 octobre 1998. Nous discutons à nouveau et entre autres choses des documents prévisionnels présentés. Comme dans le cas de Wanxian ils méritent quelques explications. Ils font apparaître des excédents du résultat d'exploitation au moment où les prêts de la Banque mondiale commencent à devoir être remboursés mais sans explication sur la hausse énorme des recettes provenant largement des ventes aux particuliers. Ils doublent en 1998.

#### RECETTES DES VENTES AUX PARTICULIERS (EN MILLIERS DE YUANS)

1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
5 136	6 357	7 758	14 052	14 985	20 902	29 544 <sup>4</sup>

Et ceci ne concerne que les incohérences du secteur de l'eau. Dans le cas de l'assainissement, l'équation est encore bien plus tendue. La Ville va devoir programmer de très gros investissements en construisant des collecteurs qui, parce qu'ils se trouvent sur les berges du fleuve dans des zones urbanisées, se doublent d'une opération de restructuration urbaine lourde. Or elle n'a pas de redevance d'assainissement.

Ils demandent pourquoi nous formulons ces demandes. Je leur explique que ce sont des investissements très lourds qui vont nécessiter des dépenses régulières d'entretien. Si le budget de fonctionnement ne parvient pas à dégager son propre équilibre tout en pratiquant des prix raisonnables (qui peuvent être payés par tout habitant) alors il se trouve sous la dépendance du budget général et il y a risque. Nul ne peut garantir qu'au-delà d'un horizon de cinq ans les priorités ne se déplacent et que les fonds attribués au secteur de l'eau ne soient versés à d'autres projets. Ces questions d'équilibre des comptes d'exploitation ne relèvent pas d'une logique capitaliste introduite par la Banque et dont nous serions les missionnaires mais d'une mesure de sauvegarde en longue durée de l'avenir du secteur. Ayant mieux compris la démarche, la chef de délégation nous dit : « mais vous savez, vous n'avez aucun risque, ces opérations sont garanties par le gouvernement chinois ».

Un incident significatif s'en suit. Dans les prises de parole, un employé du Finance Bureau affirme qu'il y a bien des risques car dans un autre projet de la Banque mondiale les entreprises ont eu des difficultés à rembourser leurs prêts<sup>5</sup>. À ce moment-là, la chef de délégation intervient avec énergie pour expliquer que c'est différent dans leur cas ; il n'y a pas de risques. L'homme du Finance bureau se fait sévèrement tan-

cer ; il bredouille, s'excuse et lorsque nous le revoyons le lendemain il est recadré. Il nous explique que « le Finance Bureau a la capacité de rembourser le prêt car le *Gross District Product* est élevé, c'est le premier dans le « nouveau Chongqing ». Ils ont l'expérience de onze projets avec la Banque mondiale et le Bureau a déjà mis 2 millions de yuans dans deux projets. Le bureau sera en charge du remboursement du prêt augmenté d'un prélèvement de 3 % versé à un fond pour les risques de change ; enfin chaque projet aura un compte spécifique. Quant à l'opacité des transferts dans le gouvernement municipal, « ne vous inquiétez pas ».

## Les risques des projets de développement

À ce point, qu'il nous soit permis de faire un détour par Hong Kong car à la même époque, octobre 1998, une faillite retentissante a éclairé d'un jour particulier les pratiques où tout se mêle – intérêts politiques et économiques –, lorsqu'il n'est pas possible d'analyser un dossier séparément.

Comme beaucoup d'autres provinces chinoises, celle du Guangdong a créé dans les années quatre-vingt des filiales pour commercer avec l'Occident : Guangdong Entreprises (GE), GITIC. En 1987, GE rachète une société cotée à Hong Kong et en fait son véhicule : dans l'hôtellerie, le tourisme, l'électricité, le ciment, l'immobilier et dans divers projets industriels. Les marchés sont alors croissants, les perspectives favorables et les sociétés se développent jusqu'au jour où...

La crise asiatique qui débute en juillet 1997 casse la mécanique haussière ; la croissance se ralentit en Chine et pendant l'été 1998 GITIC annonce un défaut de paiement de 8,78 millions de US\$ sur un emprunt obligataire de \$200 millions. Contre toute attente, l'entreprise est très rapidement déclarée en faillite et fermée, le 6 octobre 1998, à la demande de la Banque centrale chinoise. Il s'agit de la première faillite d'une institution financière depuis 1949. Elle va avoir des conséquences multiples, internes à la Chine, sur les rapports Chine/Occident, mais pour ce qui nous concerne elle apporte un éclairage particulier sur la question d'où nous sommes partis : l'opacité des documents comptables.

Alors que le problème se trouve révélé, personne ne peut évaluer l'ampleur finale du déficit car : « *a clear picture of Gitic's financial position is unavailable* »<sup>6</sup>. Les évaluations des sommes à injecter oscillent entre 2 et 5

4. Voir IST, 8.5, p. 87, « note on the operating budget ».

5. Après vérification, tout cela s'avère exact.

6. Sur cette crise de GITIC, voir *South China Morning Post*, October 26, 1998. *Hong Kong Standard*, October 28. *Asian Wall Street Journal*, October 29. *Business Week*, November 16.

billions de US\$ selon que l'on incorpore ou non des engagements hors bilan. Au début de 1999, la communauté financière peut mesurer l'ampleur des pertes ; après des audits menés conjointement par la partie chinoise et une firme américaine, elles sont évaluées à 4,37 milliards de US\$, soit le double de ce qui était attendu et près du double de la valeur des actifs<sup>7</sup>. Rétrospectivement, les explications des acteurs concernés sont intéressantes car elles mettent en lumière les pratiques qui ont conduit à ce résultat.

– du côté de la firme, trop souvent les décisions se trouvent dictées par des considérations de politique locale et non par des critères économiques.

– du côté des banques, les prêteurs ont trop longtemps accepté des informations insuffisantes. Un banquier explique ainsi « durant des contacts préalables à un prêt, les dirigeants de la compagnie n'ont fourni que les 25 pages du rapport annuel de Gitic ». Un autre confirme : « si vous demandiez trop d'informations, ils vous disaient les autres banques n'exigent pas tant, pourquoi le faites-vous ? »<sup>8</sup>.

## Le doublage des structures

Revenons dans le Sichuan. La Banque mondiale leur dit que pour obtenir un prêt il faut créer des sociétés ayant l'autonomie juridique et financière ; cela permet de rendre plus transparents les comptes et de vérifier que les recettes équilibrent les charges, donc le remboursement des prêts. Les Chinois attendent la dernière minute pour constituer ces structures.

Ce fut ainsi pour la *Drainage Co.* à Chongqing. Formellement les exigences de la Banque ont été respectées<sup>9</sup>. Une date limite de création avait été fixée le 31 décembre 1997 ; leur compagnie fut enregistrée le 25 décembre. Selon l'article 1er de ses statuts, elle a les plus larges responsabilités dans le secteur : elle est en charge des eaux usées pour le Chongqing Greater Municipality et a la responsabilité de construire, gérer et entretenir les équipements et de mener à bien le remboursement du prêt. Toutes les exigences sont respectées... sur le papier. Une analyse de l'organisation industrielle de ce secteur fait ressortir clairement que cette compagnie est d'abord conçue pour le projet de la Banque dans la Ville de Chongqing, c'est à dire les grands émissaires de collecte. Un an plus tard, en octobre 1998 elle n'est qu'une coquille de cinq personnes en attente du prêt. Elle n'a eu aucun effet sur le Management Facility Dept. et ses 800 salariés qui gèrent 400 km d'émissaires. Elle n'a pas non plus autorité sur les Wastewater Districts Agencies, responsables des réseaux secondaires et des connexions des bâtiments au réseau, car elles se trouvent sous l'autorité de la branche districale du Comité de la construction.

Le même artifice caractérise l'autre partie du programme sur les déchets. La *Chongqing Solid Waste Co.* a

également été créée le 25 décembre 1997<sup>10</sup>. Selon ses statuts elle se trouve en charge de tout le cycle du traitement des déchets solides dans la Municipalité, ce qui inclut, la collecte, le transport, la décharge et la facturation. Cela signifie-t-il que cette compagnie va absorber les départements existants ce qui représenterait un signal majeur d'une volonté de réforme ? En octobre



Wanxian, sur l'embarcadère.

1998, la situation était bien éloignée de cet objectif. La Compagnie n'avait pas ses propres bureaux ; sur un effectif de cinq personnes, seules deux étaient permanentes, les autres étaient mises à disposition par d'autres départements. Comme dans le cas de la *Drainage Co.*, cette société avait été créée pour satisfaire formellement aux exigences de la Banque, gérer les fonds mais pas comme un outil au service d'une réforme en profondeur du service.

7. *Financial Times*, January 1, 1999.

8. *South China Morning Post*, October 26, 1998, Business section, p. 5.

9. IST Report, draft October 1998, p. 50 et suiv., point 6.6 et suivants.

10. IST report, October 1998, p. 60 et point 6.10.

Toutes les structures classiques ont été *doublées par une structure ad hoc* chargée de faire l'interface.

– Il y a la machine municipale, système énorme qui emploie des cohortes. Elle fait de tout, doit avoir un budget colossal. Elle est doublée par le *PMO* (Project Management office). C'est l'interface général avec la Banque mondiale. Ils ont des bureaux à l'Occidentale, des personnels qui parlent l'anglais et des moyens techniques avancés : fax, téléphones, ordinateurs.

– Un cran en-dessous il y a le *Comité de la Construction*, autre ensemble stratégique qui coiffe tout le secteur des infrastructures, doublé par une autre structure.

– Le Public Utilities Bureau fait partie du Comité de la Construction ; on se rapproche de l'eau et de l'assainissement et là aussi une interface a été mise en place. Pour les eaux usées (Municipal Facility Dept.) c'est donc la Drainage Company. Pour les déchets (Environment & Sanitation Dept.) c'est la *Solid Waste Company*.

La machine municipale demeure une boîte noire, opaque, complexe que nous ne parvenons pas à percer. Ils ne se livrent que peu à peu. Le projet ne représente qu'une petite part de chaque secteur concerné, lui même emboîté dans le Comité de la construction, lui même dépendant du budget général. D'où une fragilité sur le long terme. Toutes les compagnies et autres *PMO* sont des interfaces avec le monde extérieur ; mais derrière demeure la grande masse de la machine municipale dans laquelle les autorités font leurs arbitrages.

## Le quant-à-soi

Du passé subsiste le goût d'un quant-à-soi préservé. Phrase rituelle, « quelles informations voulez vous avoir ? ». Il faut toujours de longues explications pour faire comprendre ce que nous cherchons. Et on ne peut pas ne pas évoquer tous les autres dispositifs qui entretiennent la distance avec l'étranger :

– la définition des villes.

– le calcul des surfaces ; pour les grands nombres ils utilisent le  $\text{km}^2$  mais en deçà ils calculent en *mous*,

– les nombres en  $10^2$  et  $10^4$  (*wan*) cette unité de mesure revient sans cesse. Le moins qu'on puisse dire est que la communication ne s'en trouve pas facilitée. D'abord, les Chinois discutent entre eux pour répondre à une question simple (comme le total des recettes annuelles), ensuite lorsque la réponse revient c'est le traducteur qui se perd dans les chiffres. Le mien est professeur d'université ; il enseigne le génie civil, dirige des thèses, etc. Pour convertir l'idéogramme voulant dire 420 *wan* il lui faut compter sur ses doigts.

J'ai l'impression d'un pays qui livre les informations avec réserve. Les responsables gardent les informations : armes du pouvoir<sup>11</sup>. Trop en dire peut se retourner contre son auteur. Dans leurs comportements indi-

viduels ils restent prudents<sup>12</sup>. Ils arrivent aux interviews les mains dans les poches alors que des questions précises et techniques vont leur être posées.

J'ai eu ainsi rendez-vous avec le directeur de la *Drainage Company* et le directeur du *Management Facility Dept*. La première vient d'être créée pour porter le programme d'assainissement qui représente le cœur du projet soutenu par la Banque mondiale ; le second est responsable des émissaires principaux dans la Ville. L'un et l'autre ont fait toute leur carrière dans ce département. Je les interroge sur leur organisation interne, sur les responsabilités de la nouvelle compagnie.

Pour cette dernière ils ne peuvent rien me dire. Ils réfléchissent à une organisation possible ; ils préparent un plan de formation, vont mettre au point un plan de financement pour décembre ; nous sommes fin octobre et il faut rappeler que cette compagnie va se trouver engagée dans un programme de travaux de 4 milliards de yuans (500 millions de dollars). Pour ce qui concerne le département d'origine, là non plus ils ne peuvent rien dire car tout est en complète réorganisation. Heureusement, le directeur de ce département, que j'avais rencontré un an plus tôt, m'avait fait un organigramme sur lequel étaient portés les effectifs de chaque office. Je le pose sur la table. Étonnement dans un premier temps ! Mais c'est ainsi à partir d'une représentation visuelle de leur organisation telle que je l'avais comprise un an plus tôt que le dialogue a pu s'engager. Ils ont commenté, ont confirmé un point, changé ailleurs.

J'ai eu la même expérience avec la Compagnie des déchets qui elle aussi venait d'être créée depuis peu. Au commencement mon interlocuteur, directeur qui lui aussi a fait toute sa carrière dans le département des déchets n'a aucune information. Par chance et ténacité, en rencontrant d'autres personnes, en lisant des rapports faits par d'autres européens, en m'appuyant sur ma connaissance d'autres villes (en particulier Chengdu) j'avais obtenu des informations sur les différents maillons techniques : le balayage, le transfert, la collecte etc. J'en avais retenu une organisation selon une structure pyramidale, où le sommet ne représente rien. Donc, au sommet, la *Solid Waste Company*, créée pour satisfaire aux demandes de la Banque mondiale avec cinq agents. Puis l'*Environment & Sanitation Dpt.*, responsable des décharges avec 77 agents et à la base les *Environmental & Sanitation District Agencies*, chargées sur le terrain du balayage, de la collecte employant 3 400 personnes. Devant l'impasse, je dessine sur une feuille de papier cette structure pyra-

11. Peut-être est-ce là la révolution que nous sommes en train de vivre à l'ouest. La société informationnelle signifie que ce bien rare, l'information, qui fut pendant longtemps l'apanage de ceux qui savaient, va être accessible en masse à tous. La révolution industrielle du XIXe avait été celle des objets.

12. F. Jullien, *Traité de l'efficacité*, p. 15. « Est prudent qui est capable de délibérer correctement sur ce qui est bon et avantageux pour lui ».



*En amont de la ville,  
site de la future  
station d'eau  
potable n° 4.*

midale, y place les chiffres avec le détail des postes – les chauffeurs, les balayeurs, les employés des décharges – et je laisse mon interlocuteur l'étudier tranquillement. Des chiffres semblent lui poser problème. L'homme sort de son sac un document en chinois. C'est une sorte de bilan annuel avec un état du personnel. Il se livre à des calculs qui ne collent ni à mes données, ni à leur cohérence interne ; dans une décomposition sur deux axes la somme des lignes doit finir par égaler la somme des colonnes ; or nous aboutissons à un écart de plus ou moins 500 personnes. Il pose alors son document sur la table et nous commençons ensemble la traduction des lignes et des colonnes.

La manière dont ils élaborent leurs tableaux statistiques explique leur difficulté à produire un résultat de synthèse. Depuis la réforme du nouveau Chongqing les statistiques officielles portent sur 11 districts mais les services continuent à travailler avec les 9 districts correspondant au périmètre réel de leur activité ; de sorte que lorsqu'on parle de l'organisation réelle il faut commencer par faire une soustraction en ôtant les deux derniers districts. Ensuite, il n'est pas possible de faire un profil par ligne car certaines colonnes correspondent déjà à des regroupements. La matrice que j'ai sous les yeux se compose en fait de plusieurs matrices dont les sommes ne peuvent être agrégées.

## **Le formatage par les normes**

Peut-être que dans cette stratégie de mise en distance les Chinois résistent aussi aux transformations qu'ils devraient accomplir s'ils devaient satisfaire à toutes les exigences des prêteurs.

La solution de base pour un banquier serait de prêter, de laisser faire les acteurs et de ne prendre en compte que la capacité de remboursement de l'emprunteur mesurée par la couverture en réserves de change, le taux d'endettement du pays. Ce fut une approche développée dans le passé dans une optique strictement financière mais elle présente le risque de ne pas saisir des risques industriels qui ne manqueront pas d'avoir des effets sur le prêt. D'où une nouvelle politique plus interventionniste avec des prêts liés à certaines exigences qui ont des conséquences lourdes.

– Vérifier la taille des équipements suppose des hypothèses sur la démographie et les consommations. La première est affectée par les mouvements migratoires et dans le cas de la reconstruction de Wanxian, on ne peut pas ne pas s'intéresser à l'incidence du projet des Trois Gorges. On touche alors à un projet national, symbole de grandeur et d'indépendance. Les prévisions de consommation supposent une hypothèse sur l'industrie, soit des éléments de politique industrielle.

– L'autonomie comptable des entreprises est considérée comme un préalable pour être certain que les recettes courantes permettront de rembourser les charges d'emprunts ; elle s'accompagne d'autres transformations qui finissent par mettre l'économie des réseaux urbains sur la voie d'une économie de marché : réforme comptable, tarification croissante aux coûts de production, indépendance décisionnelle des compagnies.

La Banque mondiale prête de l'argent mais tente de promouvoir des objectifs généraux, dans notre cas, obtenir une meilleure maîtrise des politiques d'environnement par une action sur tout le service. Les Chi-

nois veulent garder leur autonomie de décision, une autonomie politique. Autrement dit, la Banque utilise le prêt comme un levier pour promouvoir d'autres objectifs. Les Chinois partagent peut-être ces objectifs mais veulent les atteindre à leur rythme, donc officiellement ils cherchent de l'argent, des technologies et gardent leur autonomie de décision. Cette ligne générale se traduit sur le terrain. Ils savent que trop en dire revient à s'exposer. Ils communiquent avec réticence. Pour l'homme de l'extérieur la quête d'informations est un jeu de patience.

Wanxian, 10 octobre 1998. Jour de pluie, tout est sale, gris ; nous allons visiter des stations d'eau potable près du centre. Je ne vois que des rues non achevées, des gravats, des bâtiments en construction et cela ne fait qu'un seul jour qu'il pleut. Nous poursuivons pour aller voir le site de la future station de pompage d'eau potable ; c'est l'occasion de vérifier toute une série de points techniques attenants ; l'ingénieur du SMEDI<sup>13</sup>



Depuis la station d'eau potable n° 3.

concepteur du projet pour la Ville fait partie du groupe. Nous remontons vers l'amont sur la rive gauche ; passons le nouveau pont et nous arrêtons près d'un à-pic au bout d'un chemin de terre ; la ville semble loin.

– Première question, quelle sera la hauteur du fleuve au lieu de prélèvement lorsque la retenue se remplira ? 130 m, 150 m, 189 m ? Ils ne savent pas ; or cette information commande la manière d'implanter cette usine.

– Deuxième question, quelle est la capacité de ce pompage ? Le SMEDI tient pour 2 fois 50 000 m<sup>3</sup>, les ingénieurs occidentaux ont estimé 2 fois 150 000 m<sup>3</sup> ; il y a un « petit » écart entre eux.

– Troisième point, ce programme de la Banque mondiale a pour priorité la dépollution donc le fait de ne pas inclure d'action dans le domaine des eaux usées et de ne demander qu'un financement pour de l'eau potable témoigne d'une autre logique.

Ces équipes de Wanxian courent derrière les problèmes. Avec la hausse du niveau du Chang Jiang lorsque le barrage sera achevé, leur ville va se trouver submergée aux deux tiers. Ils vont avoir une ville à reconstruire ; les vieilles stations d'eau potable seront les premières submergées donc cela fait partie de leurs priorités, reconnues comme telles par les documents de la State Planning Commission. Mais il leur faut suivre aussi les exigences de la Banque mondiale...

## Le consensus de Washington

Le Chang Jiang et les infrastructures du Sichuan semblent bien loin quand on participe à quelques conférences internationales<sup>14</sup>. L'exercice est d'une autre genre. Chacun développe « sa » conception de la manière d'organiser les infrastructures en réseaux. Les participants viennent de tous les horizons ; ont des profils et des arrière-pensées différents : consultants internationaux, cadres des entreprises et des banques, responsables des grandes ONG, universitaires et bien sûr représentants de la Banque mondiale et de quelques autres agences de développement. Les points de vue se discutent, parfois s'affrontent. Il y a dans ces joutes oratoires et ces rituels des prises de parole une part de théâtralité mais lorsque les acteurs veulent convaincre ils forcent le trait ; nous en sommes tous rendus là. De sorte que ces exercices finissent par bien faire ressortir quelques conceptions. Quels sont ces traits d'une nouvelle *doxa* en matière d'économie des infrastructures ?<sup>15</sup>

1. La compétition doit être introduite dans les industries de réseaux par la mise en place d'architectures ouvertes.

2. Les opérateurs doivent être sélectionnés par des procédures internationales transparentes, préparées pour le compte des acteurs publics par des conseils indépendants.

3. L'accord entre la puissance publique et l'opérateur se manifeste par un contrat aussi précis que possible : un contrat complet.

4. La bonne exécution de ce contrat comme le suivi des évolutions du secteur incombe à un régulateur indépendant.

13. Institut de design de Shanghai, le plus important du pays et le plus conscient de l'être.

14. Les présentations successives d'un article – « The French Model of Urban Services », *West European Politics*, n° 2, 1992, puis du livre *Gestions Urbaines de l'Eau*, Economica 1995, puis du rapport *Retour d'expériences*, 2000 – m'ont valu d'être invité à une série de conférences : Washington 1993 et 1994, Louveciennes, Montreal 1994, La Barbade 1995, Nankin 1996, Delft 1998, Paris 2000.

15. Pour une présentation argumentée voir notre article : « L'internationalisation de la gestion des réseaux urbains, retours d'expériences », *Annales des Mines, Réalités Industrielles*, août 1999, p. 52-59.

Cette combinatoire en quatre points a sans doute une efficacité mais sa généralisation abusive pose toute une série de problèmes. Premièrement, elle conduit à rejeter comme déviant ou problématique toute expérience qui échapperait à cette séquence. Deuxièmement, elle repose sur des postulats qui souffrent de nombreuses exceptions dès lors qu'ils se trouvent confrontés aux faits réels. De sorte que ce « consensus » appliqué à la réforme des infrastructures fonctionne comme un modèle théorique. La volonté prescriptive de ceux qui le recommandent est d'autant plus étonnante que le monde réel se trouve rempli d'opérations qui marchent tout en empruntant des parcours différents.

Pour le premier point, il n'est pas besoin d'être grand économiste pour constater que l'organisation en monopoles de réseaux techniques peut avoir une efficacité et que les solutions de démembrement – production, transport, distribution –, ne constituent pas un horizon indépassable. A cela trois grands arguments. Premièrement, les propriétés techniques varient d'un secteur à l'autre, celui de l'électricité diffère de l'eau. Deuxièmement, la mise en réseau (la fonction de coordination) peut se faire tout autant par l'opérateur de réseau que par le marché<sup>16</sup>. L'absence d'opérateur de réseau peut conduire dans certains cas à des dysfonctionnements comme le montre la déréglementation des bus et des chemins de fer en Grande-Bretagne. Et on touche là à une troisième question, celle de l'intégration par le marché ou par la firme, formulée par Coase en termes très clairs dans son article de 1937.

Enfin nous ferons observer que ces plaidoyers en faveur de la mise en compétition ont parfois un côté amusant car ils viennent d'acteurs qui trouvent normal, par ailleurs, de choisir *intuitu personæ* les consultants et autres ingénieristes qui sur le terrain seront les assistants de la puissance publique. Ce faisant ils reconnaissent deux propriétés économiques fondamentales dans ces industries : la confiance nécessaire entre les acteurs, la question des coûts de transactions.

Pour le deuxième point, tout intellectuel à culture wéberienne admet sans peine que l'État doit être impartial et que la meilleure manière d'y parvenir consiste à adopter des règles transparentes. Et pourtant... Force est de constater que des expériences totalement déviantes sur ce point fonctionnent correctement par la suite. Nous pensons à la Saur à Harbin, Gdansk et en Côte d'Ivoire, à Thames Water à Shanghai et à Izmit, à la Lyonnaise des Eaux pour Macao ou Casablanca. En outre, on peut légitimement s'interroger sur le coût collectif des grands appels d'offres internationaux. A nouveau le dogme souffre des exceptions et il y a sans doute une voie à trouver entre le gré à gré et la grande procédure internationale.

Pour le troisième point, la culture spontanée véhiculée par la Banque mondiale et les cabinets de *lawyers*

reste encore celle des contrats complets, précis et bordés par des annexes volumineuses. La culture des uns rejoint l'objectif partagé par tous de protéger la puissance publique des risques d'opportunisme de la grande firme. Seulement voilà... les faits à nouveaux montrent que c'est une position difficile à tenir pour les contrats de services urbains. Leur dimension de service fait que tous les paramètres ne peuvent être définis. La longue durée introduit des aléas. En outre, la complétude a un coût ; coût de conception bien sûr mais surtout coût de changement ; il est d'autant plus difficile d'adapter un contrat qu'il est très élaboré et qu'il a été présenté comme étant un document ultime.

Restent enfin les interrogations sur la régulation. Ces agences sont nécessaires dans les pays émergents qui manquent d'une tradition étatique forte. Mais une fois admis ce point, le problème est de parvenir à les configurer avec équilibre pour éviter deux risques. Le premier, sans doute le plus facile à circonvenir, est d'éviter de les positionner seulement du côté du contrôle « tatillon ». Cette situation crée des tensions, des conflits qui ne favorisent pas l'accomplissement d'objectifs communs or ce n'est pas l'unique manière de se prémunir du risque de la capture.

Il est un second problème beaucoup plus sérieux qui se pose dès que l'on considère la réforme de tous les réseaux techniques d'une même métropole. Supposons un instant qu'ils suivent tous des schémas avec régulateur indépendant, cela va conduire à multiplier les « *local agencies* » qui finissent par réduire le « *local government* » d'une partie de sa légitimité. Or les grandes métropoles ont besoin d'être gouvernées par des instances politiques fortes, ancrées sur des problèmes<sup>17</sup>.

Par rapport à toutes les solutions orthodoxes recommandées par la Banque mondiale la Chine représente un cas totalement déviant et défini comme tel<sup>18</sup>. Voilà un pays qui repose sur des entreprises publiques, intégrées, fournisseurs de services de toute nature<sup>19</sup> et son économie a fonctionné avec l'outil du Plan et de la comptabilité matière<sup>20</sup>. L'introduction de principes de marchés y représente un véritable défi. Démembrer aujourd'hui les entreprises de réseaux y poserait deux séries de problèmes. Cela ferait disparaître une partie du « filet » de protection sociale et reporterait les problèmes sur les municipalités ou sur d'autres organismes

16. Voir les travaux de J.-M. Offner.

17. Nous avons discuté de cet argument dans le chapitre « Les services urbains, le marché et le politique », in *L'expérience française du financement privé des équipements publics*, C. Martinand (dir.). Paris, Economica, 1993, p. 36-38.

18. *Bureaucrats in Business : the Economics and Politics of Government Ownership*. World Bank Policy Research Report, London, Oxford University Press, 1995.

19. C. Eyraud, « L'entreprise d'État chinoise, une institution totale en changement », *Annales des Mines, Gérer et Comprendre*, mars 1999, p. 113-125.

à développer, avec tous les risques politiques d'une transition trop rapide. En outre, pour bien fonctionner une architecture ouverte suppose une certaine sophistication des institutions et des techniques d'information ce qui est loin d'être le cas en Chine.

Elle tient donc à ses entreprises publiques et si elle les réforme c'est en conservant la maîtrise du processus, de sorte que la privatisation y représente moins un affaiblissement de l'État au profit de la société civile qu'une recomposition des élites au moyen de formes en réseau, très liées aux entreprises existantes<sup>21</sup>. Si elle a choisi quelques opérateurs par appels d'offre internationaux, le gré à gré y représente encore la majorité des cas. Le contrat y fonctionne sous des formes différents qu'en Occident ; la notion de contrat complet reste une notion nouvelle. Les municipalités et les autres départements ministériels demeurent les acteurs

principaux et la Chine n'a pas jugé bon de créer des régulateurs indépendants.

Malgré tout, la Chine change. Elle résout ses problèmes à sa manière. Résiste aux injonctions d'aller plus vite. En définitive dans son rapport, parfois difficile et indépendant de l'Occident elle nous donne à voir une autre voie du développement, une autre combinaison du Politique, de l'économique et du social. Elle nous fait sortir de la pensée unique et du culturalisme.

**Dominique Lorrain**

---

20. Voir les travaux de Th. Pairault, en particulier Pairault *et al.*, *Le Plan comptable chinois*. Paris, Éditions de l'Ordre des experts comptables, 2000.

21. Voir A. Kernen, Shenyang, « L'avant garde du socialisme à l'heure des privatisations », in *La privatisation des États*, B. Hibou (dir.), Karthala, 1999.

**Dominique Lorrain**, sociologue, est chercheur au CNRS, membre du Centre d'étude des mouvements sociaux, à l'École des hautes études en sciences sociales. Spécialiste de l'économie des services urbains, il a été invité par des ministères et des entreprises françaises à accompagner de son expertise le passage à l'économie socialiste de marché en Chine.  
< Dominique.Lorrain@ehess.fr >